

Statistikk som pådriver for fremskritt

Asle Rolland*

Tre initiativ for å måle fremskritt "beyond GDP" eller bruttonasjonalproduktet, er det globale prosjektet "Measuring the progress of societies", som gjennomføres i regi av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), Eurostats arbeid med å utvikle en ny indeks for EU, og "Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", oppnevnt av Frankrikes president Sarkozy med Joseph Stiglitz som leder. Artikkelen presenterer og sammenholder disse initiativene, og reflekterer over deres relevans for SSB.

Etter årtusenskiftet har det funnet sted en revitalisering av begrepet fremskritt som målestokk og mål for samfunnsutviklingen. Det tegnet ikke til å bli slik de siste decenniene av forrige årtusen, da fremtidsbegrepets historiker Robert Nisbet (1980, ny utg. 1994) registrerte en bølge av skepsis til begrepet og Georg Henrik von Wright (1994) avviste fremskrittet som en myte (jf. omtalen i Rolland 2002). Den fremtidsoptimisme som ligger under revitaliseringen av begrepet har tydeligvis heller ikke latt seg overskygge av terrorhandlinger som 11. september 2001 eller den økonomiske krisen som har spredt seg over hele verdenssamfunnet siden den startet i USA i august 2007. Aktiviteten rundt fremskrittsbegrepet topper seg i OECDs globale prosjekt *Measuring the progress of societies*, som ble initiert i 2004. Samme år publiserte Ronald Wright (2004) sin dystopiske bestselger *"A short history of progress"*, der også han avviste fremskrittet som en myte. Også fremtidspessimismen har overlevd årtusenskiftet.

OECD er på ingen måte alene om å sette fremskrittet på den internasjonale dagsordenen. Det gjør også EU gjennom Eurostat, og det gjør Frankrikes nye president Nicolas Sarkozy med Stiglitz-kommisjonen. Denne artikkelen vil presentere og sammenholde nettopp disse tre initiativene.

Som tittelen på OECDs globale prosjekt antyder, tillegges statistikk, måling av fremskritt, stor betydning for oppnåelsen av fremskritt som mål for samfunnsutviklingen. I og for seg kan all komparativ statistikk sies å måle fremskritt, men den eksplisitte tilknytningen til dette begrepet tilfører likevel statistikken en mer tilsiktet normativ funksjon. Hva dette innebærer, og hvilke implikasjoner det kan ha for statistikkprodusenter som SSB, drøftes avslutningsvis i artikkelen.

Asle Rolland er seniorforsker i avdeling for personstatistikk (rol@ssb.no)

Fremskritt og andre begreper

Rundt de tre ovennevnte initiativene, der fremskrittsbegrepet står sentralt, foregår det en omfattende aktivitet knyttet til beslektede begreper, som "Beyond GDP", "Gross National Happiness (GNH)", "Societal Wellbeing" og "Quality of life". Disse aktivitetene har gitt opphav til en hærskare indekser som hver på sin måte søker å beskrive jordens og dens nasjoners tilstand. Bak valget om å gjøre fremskritt til det sentrale begrepet, synes det å ligge en forestilling om relasjonen mellom dette og de øvrige begrepene. Resonnementet kan være som følger:

Fremskritt ("progress") er et uttrykk for endring. Fremskritt indikeres ved forskjellen mellom to tilstander, "før" og "nå", der høyere verdier "nå" enn "før" indikerer at fremskritt har funnet sted, menneskene har fått det *bedre*. GDP (Gross Domestic Product) er en indikator for slike tilstander. "Beyond GDP" reiser spørsmålet om indikatorens tilstrekkelighet. GNH fremstår i dette perspektivet som en alternativ, eventuelt supplerende fremskrittsindikator. "Societal wellbeing" og "quality of life" fremstår som målene med å gjøre fremskritt, de tilstander som etterstrebes, den første på samfunnsnivå, den andre på individnivå. Jo høyere GDP, og/eller jo høyere GNH, desto større "societal wellbeing" og "quality of life".

Endringsbegrepet fremskritt synes derved å være overordnet tilstandsbegrepene GDP, GNH, "societal wellbeing" og "quality of life". De reiser på sin side spørsmålene om formålet med å gjøre fremskritt (hva som er "societal wellbeing", "quality of life"), og hvordan fremskritt bør måles (GDP og GNH som indikatorer). En typisk problemstilling her er om gjennomsnittlig GDP og GNH er valide indikatorer for "societal wellbeing" og "quality of life", eller om samfunnets bidrag til livskvalitet i stedet bør indikeres ved dets evne til å produsere fremskritt for de dårligst stilte. Utilitarismens "greatest happiness principle", formulert av Jeremy Bentham (1748-1832) og John Stuart Mill (1806-73), peker i retning av gjennomsnittet: "Du skal handle slik at resultatet av dine handlinger blir størst mulig lykke for flest mulig mennesker". Maximin-prinsippet, formulert av John Rawls (1971), peker i retning av de dårligst stilte:

* Artikkelen bygger på Rolland 2009a og b. Ytterligere en artikkel basert på Rolland 2009a, er Rolland 2009c. Hege Kitterød, Anders Barstad og Taran Fæhn har konstruktivt kommentert manuskriptet i ulike faser, takk for det!.

”Den beste fordeling er den som gjør at de dårligst stilte får det best mulig”.

Dette er imidlertid ikke den eneste mulige måten å forstå relasjonene mellom begrepene. Således konstaterte von Wright i *Myten om fremskrittet* (1994) at ideen om fremskritt foreligger i to utgaver, (1) som fullkommengjøring av mennesket og samfunnet, og (2) som akkumulasjon av kunnskap og tekniske landevinninger. Når fremskrittet er blitt en myte, er det fordi begge begreper har mistet sitt opprinnelige og ideelle innhold. Fremskrittetsbegrepene er tingliggjorte, det første ved å gjøre demokratiet til en form uten innhold, det andre ved å identifisere begrepet med økonomisk vekst. Den eneste gyldige målestokk for fremskritt, er ”menneskers velbefinnende i de omstendigheter de lever under”, hevdet von Wright.

Når von Wrights perspektiv anlegges på de begrepene som har stått sentralt i den globale aktiviteten på dette området siden årtusenskiftet, medfører hans begrep tingliggjøring at økonomisk vekst, som målt ved GDP, er blitt selve målet for fremskrittet, ikke et middel til fremskritt, og at begrepet ”beyond GDP” nyttes til å stille spørsmålstegn ved denne målsettingen. I von Wrights perspektiv fremstår videre individuell livskvalitet, ”menneskenes velbefinnende”, som det overordnede målet for fremskritt. Den subjektivt opplevde livskvalitet er viktigst. Kollektiv livskvalitet (samfunnskvalitet) og økonomisk vekst, ”de omstendigheter menneskene lever under”, er virkemidler som vil fremme eller hemme realiseringen av målet om individuell livskvalitet.

I et indikatorperspektiv fremstår GNH dertil som en direkte og GDP som en indirekte indikator for livskvalitet. GNH som direkte fordi det er den subjektive opplevelse av menneskenes velbefinnende som måles. GDP som indirekte fordi de forhold som fremmer økonomisk vekst, antas å være objektive fremskritt for mennesket, hvilket også antas å fremme vekst i den subjektivt opplevde GNH. ”Beyond GDP” stiller i dette perspektivet spørsmålstegn med de økonomiske indikatorenes nødvendighet og tilstrekkelighet. Hvorvidt økt GDP fører til økt GNH blir ut fra dette begrepet et empirisk spørsmål som må avgjøres a posteriori på grunnlag av kunnskap om begge størrelser. Det kan ikke forutsettes a priori at GDP er en valid indikator.

Uansett nyansene mellom de ulike måtene å forstå relasjonene mellom begrepene vil imidlertid sammenligninger langs tidsaksen basert på dem, være målinger av fremskritt. Økt GNH ”beyond GDP” vil være en indikator for at ikke bare blir menneskene rikere i økonomisk forstand, men de blir også rikere i form av menneskenes og samfunnets fullkommengjøring, at de opplever å bo i et bedre samfunn og få et bedre liv.

Resonnementene ovenfor synes å være i tråd med det Robert Nisbet fremførte i sin klassiske bok om fremskrittetsbegrepets historie. Nisbet hevder der at

During the period 1750-1920 the idea of progress reached its zenith, in the Western mind, in popular as well as scholarly circles. From being *one* of the important ideas in the West it became the dominant idea, even when one takes into account the rising importance of other ideas such as equality, social justice, and popular sovereignty – each of which was without question a beacon light in this period. However, the concept of progress is distinct and pivotal in that it becomes the developmental *context* for these other ideas (Nisbet 1994: 171).

Initiativ 1, OECDs globale prosjekt ”Measuring the Progress of Societies”

Grunnsteinen til OECDs globale prosjekt *Measuring the Progress of Societies* ble lagt ned under det første ”World Forum on Statistics, Knowledge and Policy” i Palermo i 2004 (Matthews 2006). OECD hadde sett at det foregår arbeid knyttet til begrepene bærekraft, velvære og livskvalitet på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, i regi av offentlig og privat sektor, sivilsamfunnet, akademien og mediene i både utviklede land og utviklingsland, og at det vokser frem global konsensus om at det verden nå trenger, er en videre forståelse av fremskritt enn den som fremkommer ved å fokusere tradisjonelle økonomiske forhold som bruttonasjonalproduktet. OECD hadde også sett at ved å forstå sammenkoplingen og underordningen av de øvrige begrepene under fremskrittetsbegrepet utløses det globale kunnskapsfrembringende prosesser som OECD har til hensikt å lede (Giovannini 2007). OECD har kort og godt sett at ved å definere problemet på den måten som får størst gjennomslag, vil organisasjonen kunne lykkes med å sette seg selv i førersetet.

OECDs ambisjon om å ta ledelsen har som tilsiktet konsekvens ”å gjøre det lettere for folk flest å orientere seg og for politikere og næringsliv å fatte beslutninger”. Organisasjonens sjefsstatistiker Enrico Giovannini (2008) har tatt for seg dette i en artikkel om statistikk og politikk i et kunnskapssamfunn. Artikkelen problemstilling er den kraftig utvidede kløften mellom informasjon og kunnskap. Ikke minst Internett har medført at det oppstår et stadig stigende informasjonsoverskudd og samtidig et stadig stigende kunnskapsunderskudd. Dette er forårsaket av overgangen fra et kollektivistisk samfunn, der organisasjoner og myndigheter tok mange valg på samfunnsborgernes vegne, til et mer individualistisk samfunn, der innbyggerne selv må ta valgene. Innbyggernes valg har politiske, økonomiske og sosiale konsekvenser både for individ og samfunn. Men selv om informasjonsoverskuddet skulle tilsi at idealet om den fullt informerte beslutningstaker nå er til stede, tilsier kunnskapsunderskuddet at idealet likevel ikke er realiserbart, for informasjon er ikke kunnskap. Giovannini viser bl.a. til Anthony Downs (1957) og hans begrep om rasjonell ignoranse – at det for den enkelte velger er rasjonelt å avstå fra å sette seg inn i mangfoldet av saker som grunnlag for å delta i valg, da kostnadene ved dette i form av tid og anstrengelser er

gigantiske sammenholdt med den mikroskopiske politiske innflytelse hver velger har (og bør ha) – og spør om kostnadene kan reduseres, og verdien av stemmegivningen økes, ved å forenkle for velgerne:

Is it possible to have all parties agree on a 'shared information set'. i. e. a shared space of data referring to the overall progress of a nation, delivered to citizens and used by all parties involved in the policy debate? If such a data space existed, the political game would change from a game with imperfect information to one with perfect information, resulting in unprecedented improvements in social welfare (Giovannini 2008: 189).

Problemet er å avgjøre hva dette datasettet skal inneholde, hvordan det skal defineres, av hvem, og med hvilken vektlegging av de ulike komponentene. Dette synes særlig relevant ved måling av fremskritt. OECD har som mål å komme frem til et omforent mål på fremskritt, en felles global oppfatning av hva som er det gode samfunn og det gode liv (Giovannini 2008). Som antydning ovenfor skulle en umiddelbart tro at innbyggernes lykke (GNH) kan være et slikt omforent mål, men selv lykken er et komplekst og til dels kontroversielt begrep. Det har således vært hevdet at lykken kan økes ved målrettet bruk av adekvate virkemidler (Norrish & Vella-Brodrick 2008), men også at den bare er oppnåelig som et tilfeldig biprodukt av annen meningsfull aktivitet (lykkeparadokset, Martin 2008). Det er spørsmål om forholdet mellom lykke og det gode liv, om det første er en forutsetning for/synonymt med det siste eller om dette er to atskilte størrelser (Brülde 2007b), om det gode liv omfatter subjektive og/eller objektive, interne og/eller eksterne forhold (Griffin 2007, Brülde 2007a), om forholdet mellom hedonistisk lykke – tilstedeværelse av positive og fravær av negative forhold – og eudaimonia, å leve livet på en dypere og mer fullstendig tilfredsstillende måte (Deci & Ryan 2008).

OECDs prosjekt har fire hovedmål (Giovannini 2008: 196):

- Fremme en global samtale om hva begrepet fremskritt faktisk betyr
- Oppildne folk og institusjoner til handling
- Bidra til mer effektiv bruk av indikatorer i det politiske arbeidet
- Gi et nøkkelbidrag til den internasjonale diskusjonen frem mot 2015 når FNs Millennium Development Goals (MDG), som hovedsakelig gjelder utviklingsland, kan erstattes med måling av fremskritt både i helt og delvis utviklede land og utviklingsland

For å realisere disse målene vil prosjektet aktivisere seg på følgende områder (op. cit.):

- Statistisk forskning om måling av samfunnsmessig fremskritt
- Bidra til innovativ IKT for å forenkle omformingen av statistikk til kunnskap
- Etablere et globalt nettverk for måling av fremskritt i alle land

- Utvikle en global infrastruktur for fremskritt og understøtte faktabasert politikk

Prosjektet er organisert som et nettverk. OECD har etablert et eget nettsted for det, og startet i mars 2008 utgivelsen av et eget nyhetsbrev om det. OECD bidrar selv til prosjektet med FoU. Foruten referansene til Giovanninis arbeid bør spesielt fremheves (fordi OECD selv gjør det) en studie av hva som forefinnes av alternativer til økonomisk vekst som indikatorer for "wellbeing" (Boarini et al 2006). Forfatterne finner at mange av de alternative målene er klart relaterte til GDP per capita, men også at målene på "happiness" og "life satisfaction" bare er svakt relaterte til GDP per capita og at deres innflytelse ikke kan reduseres til noen enkelt dimensjon av økonomiske ressurser (s. 6). Mye av OECDs arbeid består imidlertid åpenbart i å arrangere konferanser og seminarer, gjerne i samarbeid med andre, slik at mye av kunnskapstilfanget skaffes til veie av samarbeidspartnerne (nettverksdeltakerne) og av eksperter som konferansearrangørene inviterer. Prosjektleder er Jon Hall, som kom til OECD fra Australian Bureau of Statistics, der han var sentral i deres pionerarbeid på dette området. Hall har i en presentasjon presisert antall hovedmålsettinger til to: (1) sikre at beslutninger tas på grunnlag av bevis, (2) forbedre demokratiets funksjonalitet, slik at politiske beslutningstakere fokuserer det som er viktig (Hall, udatert).

Prosjektet startet i og for seg med at OECD organiserte et "forum on the role of statistics in democracies", som det heter i invitasjonen til første World Forum. Hovedtalere der var USAs riksrevisor, presidenten i den europeiske sentralbanken, generalsekretæren i OECD, og direktørene for USAs, Irlands, Italias og Australias statistikkbyråer. I alt deltok over 540 eksperter fra 43 land.

OECDs andre World Forum ble holdt i *Istanbul* i 2007. Nå var tittelen endret fra "Key Indicators" og "Statistics, Knowledge and Policy" til det slagordmessig mer effektive "Measuring and Fostering the Progress of Societies". Deltakerantallet var fordoblet på personnivå (fra 540 til 1200) og tredoblet på nasjonsnivå (fra 43 til 130 land).

På 2nd World Forum vedtok representantene for EU-kommisjonen, OECD, Den islamske konferanse, FN, FNs utviklingsprogram og Verdensbanken *Istanbul-deklarasjonen* som rettesnor for det videre arbeidet. Erklæringen viser til en globalt fremvoksende enighet om nødvendigheten av å måle samfunnsmessig fremskritt i alle land, ut over konvensjonelle økonomiske mål som bruttonasjonalproduktet. For å øke verdens velferd må faktabasert politikk fremmes på alle nivåer. De seks internasjonale organisasjonene bak deklarasjonen forplikter seg til å måle og fremme samfunnsmessig fremskritt i alle dets dimensjoner.

I den forbindelse henvender de seg til de nasjonale statistikkbyråene både med en oppfordring og et løfte. Oppfordringen er følgende:

We urge statistical offices, public and private organisations, and academic experts to work alongside representatives of their communities to produce high-quality, facts-based information that can be used by all of society to form a shared view of societal well-being and its evolution over time (OECD 2007: 20).

Til gjengjeld vil de seks erklæringsutstederne slutte opp om offisiell statistikk som den omforente "felles valuta" i en verden der informasjonsoverskuddet i stigende grad bidrar til kunnskapsunderskudd og derav følgende forvirring og handlingslammelse:

Official statistics are a key 'public good' that foster the progress of societies. The development of indicators of societal progress offers an opportunity to reinforce the role of national statistical authorities as key providers of relevant, reliable, timely and comparable data and the indicators required for national and international reporting (op. cit.).

Blant organisasjonene som senere har tiltrådt erklæringen, finner vi AFRISTAT, EFTA, Gallup Europa, Lisbon Council, UNESCO og UNICEF.

Den foreløpig viktigste begivenheten etter Istanbul-konferansen synes å være det internasjonale arrangementet "Beyond GDP: Measuring Progress, True Wealth, and the Well-Being of Nations", i Brussel i november 2007, arrangert av OECD sammen med EU-kommisjonen, Europa-parlamentet, Roma-klubben og Verdens villmarksfond. Arrangementet besto av en konferanse og en workshop. Europa-parlamentets bidrag til bakgrunnspapirene for møtet i Brussel var en SWOT-analyse av ulike alternative mål på fremskritt, deres Strengths, Weaknesses, Opportunities og Threats. Rapporten inneholder også en fylldig oversikt over relevant litteratur (Goossens 2007).

Blant foredragsholderne finner vi, som på en rekke av de tidligere konferansene, Walter Radermacher, fortsatt i egenskap av sjef for Statistisches Bundesamt i Tyskland, men snart sjef for Eurostat. Radermacher snakket om de neste skrittene, hva nasjonale og internasjonale statistikkbyråer kan gjøre for å forbedre målingene (Radermacher 2007). Han hevdet at fokus for måling av fremskritt har endret seg over tid, fra sosiale indikatorer, som sto sterkt på 80-tallet, via bærekraftig utvikling indikatorene, som dominerte på 90-tallet, til fremskritt-sindikatorer, eksempelvis FNs Millennium Development Goals, som har overtatt etter årtusenskiftet. Fortsatt fokus på sosiale indikatorer, som Heinz-Herbert Noll fra ZUMA i Mannheim snakket varmt for under det første World Forum (Noll 2004), skulle således for Radermacher tilsi at man er i ferd med å befinne seg om lag tretti år bak forskningsfronten. Radermachers

budskap til de nasjonale statistikkbyråene var blant annet å lage bredere regnskapssystemer ved å trekke inn miljø, bærekraft, forskning og utvikling, humankapital, samt ved å etablere samarbeid mellom samfunn, myndigheter og miljø. Han markerte seg samtidig som alt annet enn tilhenger av å forene statistikk med intern forskning: "Lag et klart skille mellom statistikkbyråenes og forskningsinstituttene oppgaver".

Etter møtet i Brussel i 2007 har det vært arrangert en lang rekke geografisk og/eller tematisk avgrensede møter. Tredje World Forum er lagt til Sør-Korea i oktober 2009.

Initiativ 2, EU og Eurostat

Forhold som at OECDs prosjekt er organisert som et nettverk, at OECD arrangerer konferanser i samarbeid med andre, at andre institusjoners aktører deltar i nettverket og bidrar til konferansene, skaper demarkasjonsproblemer for en institusjonell tilnærming til aktiviteten rundt fremskrittetsbegrepet. Dette gjelder også når en skal forsøke å skille ut spesifikke EU- og Eurostat-aktiviteter. Konferansen om "beyond GDP" i Brussel ble for eksempel åpnet av EU-kommisjonens president, det var foredrag av kommissærene for finans- og pengemarkedspolitik og miljø, og en representant for DG miljø holdt foredraget om fremskritt innen EU (Zwirner 2007). Blant dem som forberedte konferansen var Marcel Canoy og Frédéric Lerais fra EU-kommisjonens Bureau of European Policy Advisers (BEPA). I deres bakgrunnsnotat gjennomgikk de blant annet fordeler og ulemper ved en rekke typer indikatorer for "wellbeing" (Canoy & Lerais 2007:12). De hadde en presentasjon av samme tema på Eurostats strategiske utvalg for sosialstatistikk i Brussel 3. juli 2008. De lot det der skinne klart gjennom at de var mest tiltrukket av mulighets/kapabilitetstilnærmingen til Amartya Sen (Canoy og Lerais 2008).

På samme møte la Eurostat frem foreløpige resultater fra en undersøkelse utført for Eurostat av et konsortium ledet av IDEA Consult i Belgia (jf. Eurostat 2008, Wolff 2008). Lik BEPA har konsortiet startet med å vurdere fordeler og ulemper ved eksisterende tilnærmingssmåter, men de går langt mer detaljert til verks, og vurderer ikke mindre enn 50 nasjonale og internasjonale indekser for "wellbeing", "happiness" og andre alternativer til GDP. Antallet i seg selv illustrerer det av OECD påpekte problem med informasjonsoverskudd og kunnskapsoverskudd, men gir muligens ikke en god begrunnelse for å sette i gang med å lage indeks nr. 51. Løsningen på problemet kan like gjerne være politisk, å få alle aktører til å enes om én eller et knippe supplerende indekser som "felles valuta". Kanskje den viktigste fordelene ved GDP er at den har en lang suksesshistorie og allmenn aksept (Canoy & Lerais 2008: 3), ikke at den er faglig uangripelig.

Eurostats strategi er åpenbart å starte med et stort antall tilnærminger for deretter å skalle av og snevre inn til man står igjen med én enkelt anbefaling, som etter

planen skal foreligge innen utgangen av 2009 (Wolff 2008). Etter strategimøtet 3.7.08 synes man å arbeide videre med tre ganger tre tilnærminger:

1. Subjektive tilnærminger: a. "Life satisfaction", b. "Positive/negative affect shedule", c. "Psychological needs scale".
2. Objektive tilnærminger: a. "Human development index", b. "Index of human wellbeing", c. "Quality of life index".
3. kombinerte tilnærminger: a. "Happy life expectancy", b. "The Economist' quality of life index", c. "Set of wellbeing measures".

Antall indekser som har gått videre til "finalen" er således 9 av de 50.

2a er FN's indeks, som Norge regelmessig toppet etter årtusenskiftet inntil 2007 da Island overtok som verdens beste land å bo i. Det var før finanskrisen, hvilket ved neste måling gir en gylden mulighet for å se hvilken effekt det tradisjonelle fremskrittsmålet, økonomisk vekst, har på målene "beyond GDP".

3b er en indeks utarbeidet av tidsskriftet The Economist og publisert for 2005. Slik den kombinerer subjektive og objektive fremskrittssindikatorer kom den gang Irland ut på topp, med Norge på tredje plass. Også denne indeksen gir en gylden mulighet for ved neste måling å se hvilken effekt økonomisk nedgang – etter en periode med formidabel økonomisk vekst – har for de subjektive fremskrittssindikatorene. Det irske bruttonasjonalproduktet forventes ifølge nyhetsmeldinger å synke med åtte prosent i 2009.

Initiativ 3, Frankrike og Stiglitz-kommisjonen

President Sarkozy akter åpenbart å vente verken på OECD eller Eurostat. I januar 2008 annonserte han sin intensjon om å nedsette en kommisjon for å undersøke begrensingene ved GDP, hvilket skjedde i april, da oppnevningen av "Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress" ble kunngjort. Kommisjonen hadde sitt første møte samme måned, og skal være ferdig med sitt arbeid etter ett år. Arbeidet er perfekt timet i forhold til Frankrikes lederskap i EU, idet kommisjonen skulle publisere sin emneliste i juli, da Frankrike i relasjon til EUs institusjonelle kalender overtok presidentskapet i EU for det kommende halvår (Minutes, 2008).

Kommisjonen har 27 medlemmer, pluss et sekretariat på 8. Den er internasjonalt sammensatt, og Sarkozy har plukket fra øverste hylle, idet hele fem av medlemmene er innehavere av den svenske riksbankens Nobelpris i økonomi. De fem er kommisjonens leder, Joseph Stiglitz, "chair adviser" Amartya Sen, Kenneth Arrow, James Heckman og Daniel Kahneman. Også de øvrige er kjente navn på sine fagområder. 11 av medlemmene er hentet fra USA og 10 fra EU-land (hvorav syv franskmenn), mens den tredje verden kun har én represen-

tant, inderen Bina Agarwal, hvis en da ser bort fra Sen, som er født i India, men stort sett arbeider i utlandet, for tiden ved Harvard. De øvrige fem medlemmene representerer OECD, UNDP, UNCTAD, Verdensbanken – og det franske statistikkbyrået, INSEE, som også er tungt inne i sekretariatet.

På åpningsmøtet i april besluttet Stiglitz-kommisjonen å dele det videre arbeidet inn i tre, med medlemmene fordelt på tre arbeidsgrupper. De tre emnene/arbeidsgruppene er (1) "Classical GDP Issues", (2) "Sustainable Development and Environment", og (3) "Quality of life". Kommisjonen har etablert sitt eget nettsted (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr). I skrivende stund (primo mars 2009) ligger det ute fire viktige dokumenter: Et "Issues Paper" av Stiglitz, Sen og Fitoussi (2008), et foreløpig og et videreutviklet teorinotat av Marc Fleurbaey (2008a og b), og – som i OECDs og Eurostats prosjekter – en survey av de mange eksisterende tilnærminger til problemstillingen (Afsa et al 2008). Slik har det nå vært siden august i fjor, så det kommer neppe mer før sluttrapporten i april.

Kommisjonsledelsens "Issues Paper" inneholder en gjennomgang og begrunnelse av inndelingen i tre hovedtema med tilhørende arbeidsgrupper. Forfatterne hevder at det har oppstått et gap mellom den statistiske måling av sosioøkonomiske fenomen og samfunnsborgernes opplevelse av de samme fenomen, og angir tre mulige grunner til dette:

- De statistiske begrepene kan være korrekte, men målemetodene mangelfulle
- De statistiske begrepene er mangelfulle
- Økt ulikhet reduserer relevansen av statistiske gjennomsnittsmål, som GDP per capita

Fleurbaeys første teorinotat (2008a) beskriver ulike tilnærminger til måling av individuell velvære og samfunnsmessig velferd i lys av økonomisk teori og filosofiske prinsipper. Notatet munner ut i støtte til Sens kapabilitetstilnærming, med sin vektlegging av individets muligheter for å oppnå et langt og meningsfylt liv, særlig hvis den tar i betraktning også objektivt observerbare funksjoner. I neste teorinotat antyder Fleurbaey at fremskritt i målingene synes å forutsette integrasjon av "such disparate approaches as Bergson-Samuelson welfare economics social choice theory, fair allocation theory and the capability approach" (2008b:39).

Oppsummering og komparativ refleksjon

En rekke fellestrekk mellom de tre initiativene fremgår allerede av den innledende begrepsdiskusjonen. De legger alle til grunn GDPs utilstrekkelighet, at det er nødvendig å gå "beyond GDP" for å finne alternative eventuelt supplerende mål på fremskritt, som GNH, "societal wellbeing", "quality of life". Følgelig beveger de seg alle fra objektive til subjektive fremskrittsmål. Det synes også å være et felles ønske å bevege seg fra informasjon til kunnskap, fra et forvirrende mangfold til en forenklet og felles forståelse av hva fremskritt er. Og initiativene beveger seg fra beskrivelser til handling.

Felles er også mye av metodikken for å komme frem til omforente mål på fremskrittet. Således har en tidlig fase i samtlige initiativ vært å foreta kritisk gjennomgang av eksisterende indekser for å avdekke deres styrke og svakheter, fordeler og ulemper. En sammenligning ikke bare av indeksene men også av hvordan de vurderes, kan derfor være et ytterligere bidrag til vurderingen og forståelsen av deres relative verdier.

Stiglitz-konmmisjonens prosjekt fremstår som det faglig sett mest løfterike av de tre initiativene. Prosjektet har klare problemstillinger og solid forankring i teori. Eurostats arbeid fremstår foreløpig som metodisk-pragmatisk, uten forankring i teori, med ambisjonene begrenset til å velge "best practice" fra et stort men noe tilfeldig sammensatt knippe av eksisterende undersøkelser. OECD fremstår mer som en pådriver enn som en faglig innovatør, og formålet med prosjektet bærer preg av det uttalte ønsket om å "take the lead" på globalt nivå. Rollen som pådriver kan imidlertid vise seg å være både politisk og faglig viktig.

Slik Stiglitz-kommisjonen presenterer sitt opplegg, kan imidlertid også dette gjøres til gjenstand for diskusjon. For eksempel er det grunn til å notere at når kommisjonen skal se på de politiske rammene rundt livskvalitet, er det politisk deltakelse som fanger oppmerksomhet, for øvrig helt i samsvar med von Wrights forestilling om det fullkomne demokrati som et demokrati der hvert eneste samfunnsmedlem deltar i dets skapelse og opprettholdelse (1994). Forestillingen om den politisk aktive medborger står sterkt også i OECDs prosjekt, og i det hele sterkt i svært mange prosjekter utformet av politikere eller eksperter som står dem nær.

Verken Stiglitz-kommisjonen eller OECD synes å ha fått med seg debatten om samfunnsborgeren som politisk tilskuer, "the monitorial citizen" (Schudson 1998). Ut fra denne diskusjonen er det slett ikke sikkert at politisk deltakelse er det som gir livet mening. Forestillingen om hvor lykkelige sveitserne er på grunn av sitt direkte demokrati, er et eksempel. Nyere forskning (Dorn et al 2008) har her tilbakevist tidligere forsknings påstand om at direkte demokrati fører til økt livskvalitet (Frey & Stutzer 2000). Når det kontrolleres for andre faktorer som også påvirker tilfredsheten med tilværelsen – i Sveits gjelder det faktorer som samvarierer med de ulike språkgruppene – bortfaller sammenhengen mellom demokratisk deltakelse og livskvalitet. Også norsk forskning indikerer at samfunnsborgerne er mest opptatt av demokratiet som kontroll av politikerne, ikke av deltakelse ut over stemmegivning ved valg (Roland 2008). Hvilket også tilsier at velgerne ikke avviser demokratiets kontrollfunksjon som tingliggjøring av demokratiet, slik von Wright (1994) kan sies å gjøre.

Deskriptiv statistikk, normativt formål

Måling av fremskritt tilfører statistikkproduksjon en normativ dimensjon. Statistisk metode er i sitt vesen komparativ. Statistikere sammenligner størrelser i rom og tid, og identifiserer derved forskjeller/likhe-

ter (i rom), og endringer/stillstand (i tid). Måling av fremskritt tilfører spørsmålet om hvorvidt en observert *forskjell* er positiv eller negativ, om en observert *endring* er til det bedre eller til det verre. Det er uenighet om statistikere overhodet kan uttale seg om dette, eventuelt om de uttaler seg med større rett, enn andre samfunnsborgere. Således kan SSBs historikere berette om et opphetet 3. nordiske statistikermøte i 1939, der man fra svensk og finsk hold gikk til frontalangrep på den norske tradisjonen med å la SSB fortolke statistikk på et faglig uavhengig grunnlag fremfor å overlate dette til embetsverket (Lie & Roll-Hansen 2001: 418). Den empiriske samfunnsforskningens filosofiske gudfar David Hume påpekte da også i *A Treatise of Human Nature* (1739-40) at det verken empirisk eller logisk er mulig å trekke normative konklusjoner på grunnlag av empiriske observasjoner, å slutte fra "er" til "bør" ("Humes giljotin").

Imidlertid er statistisk kunnskap om hvordan fenomener "er", som regel basert på forutsetninger om hvordan de "bør" være. Måling av fremskritt tilfører derved statistikkproduksjon et normativt dilemma. Ved å avstå fra å uttale seg om hvordan samfunnsutviklingen "bør" være, overlater statistikerne arenaen til aktører med mindre kunnskaper om hvordan samfunnsutviklingen "er". Ved å uttale seg om "bør" på grunnlag av overlegne kunnskaper om "er", kan statistikere tilrane seg større innflytelse over samfunnsutviklingen enn andre samfunnsborgere, i strid med det demokratiske prinsippet om at hver enkelt samfunnsborgers stemme skal telle likt ("en person, en stemme").

En mulig løsning på dette dilemmaet er den Gunnar Myrdal foreskrev i sin pamflett om objektivitetsproblemet i samfunnsforskningen (1968), at statistikerne blottlegger de verdivurderinger som ligger til grunn for statistikkproduksjonen. Derved vil enhver samfunnsborger kunne forvisse seg om hvorvidt statistikernes verdier harmonerer med eller divergerer fra deres egne verdier.

Relevans for SSB

Flere forhold gjør det viktig for SSB å følge med på denne utviklingen, det seg være som årvåken tilskuer eller som aktiv deltaker. Her skal nevnes tre av dem.

For det første måler SSB økonomisk vekst. Aktiviteten som er presentert i denne artikkelen, reflekterer en stigende global erkjennelse av at de etablerte indikatorene for økonomisk vekst er utilstrekkelige, og at måling av økonomisk vekst er utilstrekkelig.

For det andre har SSB et omfattende internasjonalt engasjement. Dette arbeidet har til formål å bistå oppbygningen av institusjonell statistikk- og samfunnsplanleggingskapasitet i land i sør og i land i en økonomisk overgangsfase. Norsk bistandspolitikk vektlegger støtte til utvikling av et godt styresett, og statistikk av god kvalitet er et viktig verktøy for å fremme dette. Det samme gjør SSBs seksjon for internasjonalt utviklings-samarbeid.

For det tredje er formålet med SSBs produksjon av offisiell statistikk å gjøre det "lettere for folk flest å orientere seg og enklere for politikere og næringsliv å fatte beslutninger" (SSB 2007:2). Dette er nøyaktig samme formål som OECD har med sitt globale prosjekt *Measuring the Progress of Societies*.

Referanser

- Afsa, C. et al. (2008): *Survey of Existing Approaches to Measuring Socio-Economic Progress*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr
- Boarini, R., A. Johansson & M. Mira d'Ercole (2006): *Alternative Measures of Well-Being*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 33/Economics Department Working Paper 476. Paris: OECD.
- Brülde, B. (2007a): "Happiness and the good life. Introduction and conceptual framework". *Journal of Happiness Studies* 8: 1-14.
- Brülde, B. (2007b): "Happiness theories of the good life". *Journal of Happiness Studies* 8: 15-49.
- Canoy, M. & F. Lerais (2007): *Beyond GDP*. Draft Overview paper for the Beyond GDP-conference. Bureau of European Policy Advisers (BEPA), European Commission.
- Canoy, M. & F. Lerais (2008): *Beyond GDP*. 3 July, Brussels. Bureau of European Policy Advisers (BEPA), European Commission
- Deci, E. L. & R. M. Ryan (2008): "Hedonia, Eudaimonia, and Well-Being: an Introduction". *Journal of Happiness Studies* 9: 1-11.
- Dorn, D., J. A. V. Fischer, G. Kirschgassner & A. Sousa-Poza (2008): "Direct democracy and life satisfaction revisited: new evidence for Switzerland". *Journal of Happiness Studies* 9: 227-255.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eurostat (2008): *Feasibility study on the measure of well-being*. Presentation of Eurostat work. Strategic Development Group, Brussels 3 July.
- Fleurbaey, M. (2008a): *Individual well-being and social welfare: Notes on the theory*. Work in progress, April 7. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr
- Fleurbaey, M. (2008b): *Beyond GDP: Is There Progress in the Measurement of Individual Well-Being and Social Welfare?* August 1. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr
- Frey, B. & A. Stutzer (2000): "Happiness prospers in democracy". *Journal of Happiness Studies* 1: 79-102.
- Giovannini, E. (2007): "Why measuring progress matters". *OECD Observer* 262, July. <Nedlastet 15.8.08>.
- Giovannini, E. (2008): "Statistics and Politics in a 'Knowledge Society'". *Social Indicators Research* 86: 177-200.
- Goossens, Y. m. fl. (2007): *Alternative progress indicators to Gross Domestic Product (GDP) as a means towards sustainable development*. Study provided for the European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Food Safety. Brussel: Europa-parlamentet.
- Griffin, J. (2007): "What do happiness studies study?" *Journal of Happiness studies* 8: 139-148.
- Hall, J. (udatert): *A Global Project on Measuring the Progress of Societies*. OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy.
- Lie, E. & H. Roll-Hansen (2001): *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martin, M. W. (2008): "Paradoxes of happiness". *Journal of Happiness Studies* 9: 171-184.
- Matthews, E. (2006): *Measuring Well-being and Societal Progress. A Brief History and the Latest News*. Prepared for the joint OECD-JRC workshop "Measuring Well-being and Societal Progress", the University Cattolica in Milan 19-21 June.
- Minutes (2008): *Minutes of the first plenary session of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, 22-23 April.
- Myrdal, G. (1968): *Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Nisbet, R. [1980] (1994): *History of the idea of progress*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Noll, H.-H. (2004): *Social Indicators and Indicator Systems: Tools for Social Monitoring and Reporting*. ZUMA – Social Indicators Department, Mannheim, Germany. OECD World Forum "statistics, Knowledge and Policy", Palermo 10-13 November.
- Norrish, J. M. & D. A. Vella-Brodrick (2008): "Is the Study of Happiness a Worthy Scientific Pursuit?" *Social Indicators Research* 87: 393–407.
- OECD (2007): *2nd World Forum on "Measuring and Fostering the Progress of Societies"*. Istanbul, 27-30 June 2007.

Radermacher, W. (2007): *Next steps: what national and international statistical offices can do to improve our measures*. Conference “beyond GDP”, 19-20 November 2007, European Parliament Brussels.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Rolland, A. (2002): *Søkelys på det gode liv*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2002/15.

Rolland, A. (2008): 'Politisk mistillit? Om tillitsbegrepet i Makt- og demokratiutredningens Medborgerundersøkelse og Valgundersøkelsene'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 24 (1-2): 60-85.

Rolland, A. (2009a): *Måling av fremskritt*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2009/16.

Rolland, A. (2009b): ”Statistikk som pådriver for fremskritt: Globale og europeiske initiativ”. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 25 (1): 73-83.

Rolland, A. (2009c, under utgivelse): ”Verdens statistikkbyråer måler fremskritt”. *Samfunnsspeilet* nr 2.

Schudson, M. (1998): *The Good Citizen: A History of American Public Life*. New York: Free Press.

SSB (2007): *Strategier 2007*. Planer og meldinger 2007/2. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2008): *Issues Paper. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

Wolff, P. (2008): *Eurostat project on the measure of well-being*. Meeting of the Strategic Development Group. Brussels, 3 July.

Wright, G. H. von (1994): *Myten om fremskrittet*. Oslo: Cappelen.

Wright, R. (2004): *A Short History of Progress*. Toronto: Anansi.

Zwirner, O. (2007): *Assessing EU progress*. Beyond GDP Experts Workshop, 19 November. European Commission, Directorate-General Environment, Unit Sustainable Development and Economic Analysis.